Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3541**

16. Wahlperiode 22. 11. 2006

Antrag

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine Initiative der Bundesregierung mit dem Ziel einer humanitären, kohärenten und nachhaltigen Ausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft eine Initiative mit folgendem Inhalt zu starten:

1. Verbesserung menschenrechtlicher Standards und der parlamentarischen Kontrolle bei der Sicherung der EU-Außengrenzen;
2. Ausbau und grenzüberschreitende Vernetzung der nationalen Seenotrettungsdienste untereinander als auch mit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX – insbesondere an den Seeaußengrenzen der EU im Mittelmeer und im Atlantik;
3. Gewährleistung, dass alle Mitgliedstaaten die im Juli 2006 in Kraft getretenen Änderungen der internationalen Konventionen „Safety of Life at Sea“ von 1974 sowie „Maritime Search and Rescue“ von 1979 befolgen, wonach die Unterzeichnerstaaten Schiffen ein unverzügliches Anlegen und Absetzen von aus Seenot geretteten Personen ermöglichen müssen;
4. Sicherstellung, dass auf hoher See gerettete bzw. bei grenzpolizeilichen Kontrollen aufgegriffene Schiffbrüchige Zurückweisungsschutz entsprechend der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erhalten, so dass sie zunächst auf das Territorium entweder des flaggeführenden bzw. des nächst gelegenen Mitgliedstaates verbracht werden, um dort festzustellen, wer schutzbedürftig ist und wer rückgeführt werden soll;
5. Klarstellung, dass Kapitäne, die – dem internationalen Seerecht folgend – Menschen aus Seenot retten und diese in dem Hafen eines Mitgliedslandes absetzen, regelmäßig unter die in Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie über die illegale Einreise (2002/90/EG) enthaltene humanitäre Klausel fallen, wonach Personen dann straffrei bleiben sollen, wenn das Ziel ihrer Handlung die humanitäre Unterstützung der/des unerlaubt Einreisenden ist;
6. Sicherstellung, dass Asylsuchende stets nach den Bestimmungen der sog. Aufnahme-Richtlinie (2003/9/EG) behandelt werden und dass Migrantinnen und Migranten die ihnen zustehenden europäischen Grund- und Menschenrechte uneingeschränkt und allumfassend gewährt werden – besonders ist hierbei auf den Zurückweisungsschutz der EMRK bzw. der GFK sowie auf die Vorschriften der Anti-Folter-Konvention zu achten sowie auf die Bedürfnisse schutzbedürftiger Personengruppen (unbegleitete Minderjährige, Schwangere, Eltern mit Kindern, Menschen mit Behinderungen sowie Traumatisierte);

7. Sicherstellung, dass alle Mitgliedstaaten dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) unverzüglich einen jederzeitigen und ungehinderten Zugang zu allen Asylsuchenden ermöglichen;

8. Sicherstellung, dass Personen nur in solche Drittstaaten zurückverwiesen bzw. zwangsweise zurückgeschoben werden dürfen, die die Anti-Folter-Konvention sowie die beiden internationalen Pakte über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche und kulturelle Rechte ratifiziert und umgesetzt haben und diese auch einhalten. Bei Rückführungen sind zudem die Bedürfnisse schutzbedürftiger Personengruppen (z. B. Traumatisierte, Schwangere, Eltern mit Kindern) in jedem Einzelfall zu berücksichtigen. Personen, die in der EU einen Antrag auf Gewährung von Asyl bzw. subsidiären Schutz gestellt haben, dürfen nur in solche Drittstaaten zurückverwiesen bzw. zwangsweise zurückgeschoben werden, die die GFK vollständig umgesetzt haben, die über ein nachweislich funktionierendes, rechtsstaatliches Asylsystem verfügen, die anerkannten Flüchtlingen die ihnen zustehenden sozialen Rechte gewähren und in denen nicht die Möglichkeit einer unzulässigen Kettenabschiebung droht. In solchen Fällen müssen die Betroffenen die rechtsschutzbewehrte Möglichkeit haben, noch in der EU auf ihren Einzelfall bezogen die Behauptung zu widerlegen, dass ihre Sicherheit in dem betreffenden Drittland gewahrt sei. In Drittstaaten, die ihre völkerrechtlichen bzw. vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen, sollen aus einem Mitgliedstaat keine Personen rückgeführt werden;

9. Initiierung bzw. Unterstützung von Vorschlägen, die eine Teilung von Verantwortung innerhalb der EU beim Umgang mit Flüchtlingen zum Ziel haben – insbesondere eine solidarische und humane Verteilung von aus Seenot geretteten Personen sowie eine verbesserte Aufteilung der finanziellen Kosten zwischen den Mitgliedstaaten;

10. Initiierung bzw. Unterstützung von Vorschlägen, die eine aktive Aufnahme von Flüchtlingen zum Ziel haben (z. B. Resettlement-Verfahren), um solchen schutzbedürftigen Personen zu ermöglichen, Gefahren auf ihrem Fluchtweg zu vermeiden;

11. Entwicklung eines ausgewogenen asyl- und migrationspolitischen Gesamtkonzepts für die EU, das zum einen die Unterstützung einer zielgerichteten Entwicklungszusammenarbeit, einer fairen Handels- und Agrarpolitik und eines nachhaltigen Umweltschutzes sowie die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsbildung sowie des kulturellen Austausches und einer kooperativen Sicherheitspolitik zum Ziel hat – als auch die Notwendigkeit einer gesteuerten Wirtschaftsmigration;

12. Initiierung bzw. Unterstützung konkreter Vorschläge, die die Schaffung innovativer und zukunftstauglicher Möglichkeiten der Wirtschaftsmigration in die EU zum Ziel haben.

Berlin, den 22. November 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

1. Kontrolle der EU-Außengrenzen

Auf Grundlage des Amsterdamer Vertrages wurde der Schutz der EU-Außengrenzen zu Recht vergemeinschaftet. Die Einrichtung der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX als eine die Mitgliedstaaten unterstützende Behörde ohne eigene Eingriffsbefugnis ist ein logischer Schritt. Der Vorschlag der EU-Kommission für die Ad-hoc-Aufstellung sog. Soforteinsatzteams (KOM (2006) 401 vom 19. Juli 2006) ist insofern stimmig, als die Angehörigen solcher Teams bei exekutiven Handelungen (etwa bei der Verhinderung unerlaubter Grenzübertritte bzw. bei der Durchführung von Personenkontrollen an den Außengrenzen) dem Strafrecht des Einsatzstaates unterworfen werden sollen (bzw. dem Zivilrecht ihres jeweiligen Herkunftslandes). Die Beratungen über diesen Kommissionsvorschlag sollten alsbald abgeschlossen werden.

Die Koordination grenzpolizeilicher Einsätze verschiedener Mitgliedstaaten durch FRONTEX kann hilfreich sein. Allerdings dürfen die Grenzpolizeien nicht mit unrealistischen Zielvorgaben überfordert werden – sie allein können das Problem irregulärer Migration bzw. der Schleuserkriminalität selber nicht lösen. Weiterhin ist zu beachten, dass verstärkte Kontrollen an den EU-Außengrenzen die Fluchtmöglichkeiten für Schutzsuchende nicht unzulässig einschränken dürfen. Zu dem uneingeschränkten und allumfassenden Flüchtlingsschutz – zu dem sich die EU 1999 in Tampere bekannte – gehört auch die Pflicht der EU-Staaten sicherzustellen, dass eine spontane Flucht in die EU auch weiterhin möglich bleiben muss.

Im Hinblick auf die Kontrollen an den EU-Außengrenzen besteht aus menschenrechtlicher Sicht in zweierlei Hinsicht Handlungsbedarf:

- Die Erstellung eines Curriculums für die Ausbildung von Grenzpolizistinnen und -polizisten in den Mitgliedstaaten fällt in den Zuständigkeitsbereich von FRONTEX. Der UNHCR hat in seinem 10 Punkte umfassenden Aktionsplan vom Juni 2006 (Addressing mixed migratory movements) eindringlich dazu geraten, dass die eingesetzten Angehörigen europäischer Strafverfolgungs- und Grenzschutzbehörden intensiv auch in Fragen des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes geschult werden müssten. Bislang blieben auf EU-Ebene flüchtlingsrechtliche Aspekte bei der grenzpolizeilichen Ausbildung nämlich ausgespart (vgl. EU-Ratsdokument Nr. 9134/05 vom 23. Mai 2005).
- Die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Grenzschutzagentur muss verbessert werden – nicht zuletzt weil es bei FRONTEX systematisch zu einer Vermischung einer (grenz)polizeilichen und einer nachrichtendienstlichen Tätigkeit kommt. Dies ist umso dringlicher, als sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über die Europäische Grenzschutzagentur größtenteils für nicht zuständig erklärte (Bundestagsdrucksache 16/1752). Und FRONTEX selbst hat in seinem im Juli 2006 veröffentlichten Arbeitsprogramm für 2006 sämtliche neun operativen Themenkomplexe geschwärzt (EU-Ratsdokument Nr. 6941/06 vom 11. Juli 2006). So ist eine parlamentarische Kontrolle nicht zu gewährleisten.

Die Bundesregierung sollte sich vor diesem Hintergrund im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft nicht nur für den zukünftigen Abschluss der Beratungen über den Vorschlag der EU-Kommission für die Aufstellung sog. Soforteinsatzteams einsetzen, sondern im gleichen Maße auch die menschenrechtliche Ausbildung von Grenzpolizistinnen und -polizisten sowie die parlamentarische Kontrolle von FRONTEX verbessern helfen.

2. Vernetzung der Seenotrettungsdienste und des Grenzschutzes

Schon in der letzten Legislaturperiode hatte der damalige Bundesminister des Innern, Otto Schily, in einem am 9. September 2005 veröffentlichten Papier (Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration) vorgeschlagen, „auf eine Verbesserung der Seenotrettung auf dem Mittelmeer (z. B. Beitritt aller Anrainer zum Search-and-Rescue-Abkommen) hinzuwirken sowie (…) Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Seenotrettungsdienst und Grenzschutzdiensten zur Rettung gefährdeter Personen und zur Verhinderung der illegalen Einwanderung zu prüfen“.

Die Bundesregierung sollte vor dem Hintergrund des tausendfachen Sterbens irregulärer Migrantinnen und Migranten bzw. von Flüchtlingen auf dem Mittelmeer bzw. Atlantik die deutsche EU-Präsidentschaft für eine Weiterentwicklung dieser unter der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gebildeten früheren Bundesregierung begonnenen humanitären Überlegungen nutzen:

- Existierende (zivile bzw. militärische) Informationsquellen über potentiell schiffbrüchige Personen sollten zusammengeführt und den nationalen Seenotrettungsdiensten bzw. den Schiffen vor Ort zur Verfügung gestellt werden.
- Eine verbesserte Zusammenarbeit der Seenotrettungsdienste (nicht nur der Mitgliedsländer, sondern auch von betroffenen Drittstaaten) untereinander als auch mit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX sollte angestrebt werden – zum einen durch eine Vereinheitlichung des völkerrechtlichen Instrumentariums, zum anderen durch Effektivierung der grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen der nationalen Seenotrettungsdienste und von FRONTEX.
- Die Mitgliedstaaten sollten nicht nur ermutigt werden, ihre diesbezüglichen finanziellen Anstrengungen zu intensivieren. Es sollte auch darüber nachgedacht werden, inwiefern Maßnahmen von Mitgliedsländern bzw. von Drittstaaten zur Effektivierung ihrer Seenotrettungsdienste auch aus EU-Mitteln zumindest kofinanziert werden können.

Anknüpfungspunkt einer solchen Initiative der Bundesregierung könnte z. B. die Mitteilung der EU-Kommission „Die künftige Meerespolitik der Europäischen Union“ (KOM (2006) 275 vom 7. Juni 2006) sein. In einem Hintergrundpapier hierzu hat sich das Sekretariat der Kommission nämlich eingehend mit Fragen der Überwachung der Seegrenzen der EU auseinandergesetzt (SEC(2006) 689 – Volume IV = EU-Ratsdokument Nr. 11510/06 ADD 5 vom 11. Juli 2006).

3. Anwendung der humanitären Seerechts

Am 1. Juli 2006 sind Änderungen der internationalen Konventionen „Safety of Life at Sea“ von 1974 (SOLAS) sowie „Maritime Search and Rescue“ von 1979 (SAR) in Kraft getreten (Resolutions MSC 153 (78) und MSC 155 (78)). Die Unterzeichnerstaaten dieser Konventionen sind nunmehr dazu verpflichtet, mit den Kapitänen zusammenzuarbeiten, die Menschen aus Seenot gerettet haben. Ihren Schiffen sind das unverzügliche Anlegen und Absetzen von Schiffbrüchigen zu ermöglichen.

Auf die Notwendigkeit einer solchen Regelung hatte der Generalsekretär der „International Chamber of Shipping“ in einem Schreiben vom 7. Mai 2004 an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, eindringlich hingewiesen: Weil die eigentlich zuständigen Länder die Aufnahme von Schiffbrüchigen verweigerten, würden zivile Handelsschiffe immer häufiger an Booten, in denen sich Schiffbrüchige befänden, vorbeifahren, ohne Hilfe zu leisten.

Schlaglichtartig wurde diese Problematik für die europäische Öffentlichkeit deutlich, als die Behörden Maltas und Italiens im Sommer 2004 dem deutschen Rettungsschiff „Cap Anamur“ über drei Wochen hinweg das Absetzen von 37 aus Seenot geretteten Afrikanerinnen und Afrikanern verwehrten.

Aber auch nach dem 1. Juli 2006 halten sich nicht alle Mitgliedstaaten an ihre aus dem Inkrafttreten der Änderungen von SOLAS und SAR erwachsenen Rechtspflichten: So gestattete Malta im Juli 2006 dem spanischen Trawler „Francisco Catalina“ das Anlegen und Absetzen von 51 Schiffbrüchigen erst, als La Valletta nach tagelangen Verhandlungen eine Übernahme der Schiffbrüchigen durch andere Mitgliedstaaten erreicht hatte. Daran beteiligte sich begrüßenswerterweise auch Deutschland – völkerrechtskonform aber war das Vorgehen Maltas nicht.

Insofern hat die Bundesregierung offenkundig Anlass, im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft eine Initiative zu starten, die ein einheitliches, völkerrechtskonformes Agieren innerhalb der EU in dieser Frage zum Ziel hat.

4. Anwendung der völkerrechtlichen Flüchtlings- und Menschenrechte

Bei Seenotrettungsaktionen bzw. bei Kontrollaktionen durch Grenzschützerinnen und -schützer aus den Mitgliedstaaten der EU auf hoher See wird in aller Regel ein heterogener Personenkreis gerettet.

Wie aus diesem heterogenen Personenkreis möglichst frühzeitig zwischen irregulären Migrantinnen/Migranten und Flüchtlingen unterschieden werden kann und soll, ist innerhalb der EU bislang nicht geregelt.

In ihrem Aktionsplan zur Verbesserung des Schutzes der EU-Seegrenzen hatten die Innen- und Justizministerinnen bzw. -minister der EU vorgeschlagen, dass all diese Menschen grundsätzlich in die Transitländer zurücktransportiert werden sollten, wo sie ihre Schiffsreise begonnen hatten. Dort sollten sie in Auffanglagern auf ihre endgültige Abschiebung in ihre Herkunftsländer warten. Aber – so heißt es in dem Aktionsplan ausdrücklich – in diese Auffangzentren dürften „keine Asylbewerber aufgenommen werden“ (EU-Ratsdokument Nr. 15445/03 vom 28. November 2003, S. 11).

Der UNHCR hat zu größter Sorgfalt beim Umgang geraten, wie mit Schiffbrüchigen auf hoher See verfahren werden soll, unter denen sich immer wieder Personen befänden, die unter dem Schutzbereich der GFK stünden.

Die Bundesregierung hatte in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN behauptet, dass das Non-Refoulment-Gebot der GFK „nach ganz überwiegender Staatenpraxis“ seine Wirkung nicht bei der Äußerung eines Asylgesuchs gegenüber deutschen Hoheitsträgern auf einem unter deutscher Flagge fahrenden Schiff, dass sich auf hoher See oder in Hoheitsgewässern anderer Staaten befindet, sondern diese erst bei einem territorialen Gebietskontakt der/des Asylsuchenden entfalte (also an der Grenze oder im Landesinnern; vgl. Bundestagsdrucksache 16/2723). Der Verweis der Bundesregierung auf die Staatenpraxis ersetzt aber nicht die Antwort auf die in Rede stehende Rechtsfrage. Tatsächlich kennt das Non-Refoulement-Gebot der GFK keine geographischen Begrenzungen, sondern erstreckt sich auf alle Hoheitsträger (government agents), innerhalb wie außerhalb des Territoriums – und sollte somit auch für die deutschen Beamtinnen und Beamten gelten, die auf einem unter deutscher Flagge fahrenden Schiff eingesetzt sind.

Aber unabhängig davon dürfte unstreitig sein, dass in der o. g. Fallkonstruktion die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Anwendung findet, dass sich die betroffenen Bootsflüchtlinge somit auf den aus Artikel 3 resultierenden Zurückweisungsschutz (Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) sowie auf den sich aus Artikel 13 ergebenden Anspruch auf Rechtsschutzgewährung berufen können.

Der UNHCR hat stets große Bedenken geäußert, wenn bei Kontrollen auf hoher See eine Prüfung von Asylgesuchen durchgeführt wird. Asylsuchende sollten so schnell wie möglich an sichere Orte gebracht werden.

- Sofern es sich bei dem Rettungsschiff um ein ziviles Handelsschiff handelt, sei dem UNHCR zufolge der nächstgelegene geeignete Hafen in dem Land anzulaufen, in dem die Rechte von Flüchtlingen effektiv gewahrt würden und deren Versorgung voll gewährleistet sei.
- Wenn diese Personen bei grenzpolizeilichen Kontrollen auf hoher See aufgegriffen würden, läge – so der UNHCR – der nächstgelegene sichere Hafen letztlich im Flaggenstaat des Patrouillenbootes (vgl.“Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees rescued at Sea” vom 18. März 2002, S. 8, zit. nach: Europarats-Dokument CAHAR (2005) 16, vom 23. Oktober 2005; vgl. hierzu auch die in 2006 vom UNHCR und der „International Maritime Organization“ herausgegebene Publikation: „Rescue at Sea – A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees“).

Die von der EU in Auftrag gegebene Durchführbarkeitsstudie zur Intensivierung der europäischen Seegrenzkontrollen kam im Jahr 2003 insofern zu demselben Ergebnis. Auch sie empfahl, dass Asylanträge von Personen, die bei Kontrollen durch Organe der EU auf hoher See aufgegriffen worden sind, in den zuständigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten bearbeitet werden sollten (EU-Ratsdokument Nr. 11490/1/03 vom 19. September 2003, S. 64).

Die Bundesregierung sollte vor diesem Hintergrund im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft eine Initiative starten, die klarstellt,

- dass Schiffbrüchige, die durch ein unter der Flagge eines Mitgliedstaates fahrendes Schiff auf hoher See gerettet bzw. bei einer grenzpolizeilichen Kontrolle aufgegriffen worden sind, Zurückweisungsschutz entsprechend der EMRK bzw. der GFK erhalten und
- dass diese Personen zunächst auf das Territorium entweder des flaggeführenden bzw. des nächstgelegenen Mitgliedstaates verbracht werden, um dort festzustellen, wer schutzbedürftig ist und wer rückgeführt werden soll.

5. Straffreiheit für seenotrettungleistende Kapitäne

Kapitäne die aus Seenot gerettete Personen – in Anwendung der Vorschriften von SOLAS und SAR – in der EU absetzen, werden von einzelnen Mitgliedstaaten mitunter wegen angeblicher Beihilfe zur illegalen Einreise strafrechtlich verfolgt. Prominentes Beispiel hierfür ist die jüngste Entscheidung eines sizilianischen Gerichts, im November 2006 die Hauptverhandlung gegen den Kapitän der „Cap Anamur“ sowie den früheren Chef der deutschen Hilfsorganisation Cap Anamur zu eröffnen.

Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie über die illegale Einreise (2002/90/EG) enthält eine humanitäre Klausel, wonach Personen straffrei bleiben sollen, wenn das Ziel ihrer Handlung die humanitäre Unterstützung der/des unerlaubt Einreisenden ist.

Die Bundesregierung hatte auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geantwortet, dass sich die Frage nicht abstrakt beantworten ließe, unter welchen Voraussetzungen ein Schiffsführer sich wegen der Beihilfe zur illegalen Einreise strafbar machen würde (z. B. weil sich die angeblich Schiffbrüchigen in Wahrheit nicht in Seenot befunden hatten und somit keine Verpflichtung bestand, diese Personen nach Deutschland an Land zu bringen). Dies würde – so die Bundesregierung – maßgeblich von den Umständen des Einzelfalles abhängen (Bundestagsdrucksache 16/2723). Diese allgemein gehaltene Antwort der Bundesregierung beantwortet aber nicht die eigentliche Frage, inwiefern nämlich der Kapitän unter die humanitäre Klausel der Richtlinie

2002/90/EG fällt, wenn sich die nach Deutschland verbrachten Personen tatsächlich in Seenot befanden bzw. wie in anderen Mitgliedstaaten in solchen Fällen verfahren wird.

Die Bundesregierung sollte daher im Rahmen der EU-Präsidentschaft einen klarstellenden Beschluss vorschlagen, wonach Kapitäne in allen Mitgliedstaaten unter die humanitäre Klausel der Richtlinie 2002/90/EG fallen sollen, wenn ihre Seenotrettungsleistung und das Absetzen der schiffbrüchigen Personen in dem jeweiligen Mitgliedstaat erkennbar im Einklang mit den humanitären Verpflichtungen aus SOLAS, SAR bzw. der GFK stand.

6. Aufnahmebedingen in der EU

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hatte in ihrer Empfehlung vom 29. Januar 2004 die Mitgliedsländer dazu aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Personen, die in Seehäfen und Küstengebieten Asyl beantragen wollen, ungehinderten Zugang zum Asylverfahren erhalten, dass geeignete und auf Dauer angelegte Aufnahmeeinrichtungen vorgehalten werden und dass besonders gefährdete Personen (also alleinreisende/unbegleitete Kinder, alte Menschen, Kranke sowie schwangere Frauen), die in Seehäfen oder Küstengebieten eintreffen, in angemessener Form Hilfe und eine Unterkunft erhalten – auch wenn sie kein Asyl beantragen würden; außerdem sollten alleinreisende/unbegleitete Kinder unter wirksame gesetzliche Vormundschaft gestellt werden (vgl. Bundestagsdrucksache 15/2788 vom 25. März 2004, S. 34 f.).

Gerade in den Mitgliedstaaten in denen sog. Bootsflüchtlinge häufig anlanden, gibt es immer wieder Erkenntnisse über eine Behandlung dieser Personengruppe, die gegen das Völkerrecht und auch gegen geltendes EU-Recht verstößt.

Beispiel Italien: Der Jahresbericht von Amnesty International 2006 und das Europäische Parlament haben die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende (z. B. auf Lampedusa) und die nach Libyen durchgeführten kollektiven Abschiebungen scharf kritisiert (vgl. P6_TA(2005)0138). Bemängelt wurden die räumlich beengten und unhygienischen sowie die unzureichenden medizinischen Aufnahmebedingungen sowie unzulässige Einschränkungen beim Zugang zur rechtlichen Beratung. Mängel bei den Aufnahmebedingungen und dem Rechtsschutz für Asylsuchende wurden auch der Innenausschuss-Delegation des Deutschen Bundestages vorgetragen, die im Oktober 2006 nach Lampedusa und Rom gereist war.

Beispiel Griechenland: Dem Jahresbericht von Amnesty International 2006 zufolge unterließ es auch Athen, seine völkerrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich der Sicherstellung des Zugangs zum Asylverfahren einzuhalten. Außerdem verstieß Griechenland wiederholt gegen das in der GFK enthaltene Prinzip des Non-Refoulement. Amnesty International hat mehrfach Berichte darüber erhalten, dass Asylsuchenden bei ihrer Ankunft an der griechischen Küste, auf griechischen Inseln bzw. in der Grenzregion Evros der Zugang zum Asylverfahren verwehrt worden ist bzw. dass sie unzulässigerweise ausgewiesen wurden.

Beispiel Malta: Der Besuch einer Delegationen des EP-Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres in Gewahrsamseinrichtungen auf Malta hat gezeigt, dass Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchende dort unter „unhaltbaren Lebensbedingungen“ festgehalten würden, die „weit unter international anerkannten Normen liegen, und dass auch ihre körperliche Verfassung sowie unzureichender oder nicht vorhandener Zugang zu grundlegenden Leistungen wie medizinische Versorgung, Sozialhilfe und rechtlicher Beistand besonderen Anlass zur Sorge geben“. Zudem verfüge Malta – so das EP weiter – nicht über genügend Personal, um die Asylanträge innerhalb einer vertretbaren Frist zu bearbeiten (vgl. EP-Entschließung P6_TA(2006)0136 vom 6. April 2006).

Beispiel Spanien: In einem am 26. Oktober 2006 vorgestellten Bericht dokumentiert Amnesty International gravierende Probleme bei der Aufnahme von Asylsuchenden in Spanien, insbesondere im Hinblick auf die notwendige Unterrichtung über die Asylsuchenden zustehenden Rechte und den Zugang zu einem rechtsstaatlichen Asylverfahren („Spain and Morocco: Failure to protect the rights of migrants – one year on“).

Die Bundesregierung sollte vor diesem Hintergrund die deutsche EU-Präsidentschaft nutzen, um sicherzustellen, dass in allen Mitgliedstaaten

- Asylsuchende nach den Bestimmungen der sog. Aufnahme-Richtlinie 2003/9/EG behandelt werden,
- dass Migrantinnen und Migranten die ihnen zustehenden europäischen Grund- und Menschenrechte uneingeschränkt und allumfassend gewährt werden und
- dass auf die spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personengruppen (unbegleitete Minderjährige, Schwangere, Eltern mit Kindern, Menschen mit Behinderungen sowie Traumatisierte) in besonderer Weise Rücksicht genommen wird.

7. Zugang des UNHCR zu Asylsuchenden

Mehrfach bereits hat sich der UNHCR darüber beklagt, dass dem Amt entgegen den Vorschriften der GFK bzw. entgegen Artikel 21 der sog. Asylverfahrens-Richtlinie (2005/85/EG) der Zugang zu Asylsuchenden

- auf Malta (vgl. EP-Entschliessung P6_TA(2006)0136 vom 6. April 2006)
- auf Lampedusa (vgl. EP-Entschliessung P6_TA(2005)0138 vom 14. April 2005) und
- auf Sizilien (UNHCR-Pressemitteilung vom 23. Juli 2004)

verwehrt worden sei.

Die Bundesregierung sollte im Rahmen der deutschen Präsidentschaft eine Initiative mit dem Ziel starten, dass der UNHCR in allen Mitgliedstaaten jederzeit ungehinderten Zugang zu Asylsuchenden erhalten muss.

8. Rückführungen

Unstreitig befinden sich unter den Personen, die irregulär in die EU einwandern bzw. sich nach Europa flüchten, solche, die nicht unter den Schutzbereich der GFK fallen bzw. denen kein subsidiärer Schutz im Sinne der sog. Qualifikations-Richtlinie 2004/83/EG gewährt werden kann. Diese Personen können nicht damit rechnen, in der EU ein Aufenthaltsrecht zu erhalten.

Die EU-Kommission hat aber z. B. im Hinblick auf die Situation in Marokko Zweifel, ob Rabat in der Lage sei, einen effektiven Flüchtlingsschutz zu gewährleisten. Das dortige Asylverfahren – so das Fazit der Kommission – sei „konfus“. Es gibt für abgelehnte Asylsuchende kein Widerspruchsverfahren. Und schließlich – so die EU-Kommission weiter – habe der UNHCR seine Sorge über die nicht ordnungsgemäße Anwendung der GFK geäußert: So hätte Marokko Personen abgeschoben, die Asyl beantragt hätten, ja sogar solche, die vom UNHR als Flüchtlinge anerkannt worden waren („Mission Report – Technical mission to Morocco on illegal immigration“, Brüssel 19. Oktober 2005, S. 5 f.).

Und der am 26. Oktober 2006 vorgestellte Bericht von Amnesty International („Spain and Morocco: Failure to protect the rights of migrants – one year on“) weist ausführlich auf zahlreiche schwerwiegende Probleme bei Rückführungen

aus Spanien nach Marokko bzw. im Hinblick auf die Behandlung von rückgeschobenen Personen in Marokko hin.

Vor diesem Hintergrund erscheint es unerlässlich, dass die Bundesregierung im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft eine Initiative startet, deren Ziel es ist, sicherzustellen

- dass Personen nur in solche Drittstaaten zurückverwiesen bzw. zwangsweise zurückgeschoben werden dürfen, die die Anti-Folter-Konvention sowie die beiden internationalen Pakte über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche und kulturelle Rechte ratifiziert und umgesetzt haben und diese auch einhalten. Bei Rückführungen sind zudem die Bedürfnisse schutzbedürftiger Personengruppen (z. B. Traumatisierte, Schwangere, Eltern mit Kindern) in jedem Einzelfall zu berücksichtigen. Personen, die in der EU einen Antrag auf Gewährung von Asyl bzw. subsidiären Schutz gestellt haben, dürfen nur in solche Drittstaaten zurückverwiesen bzw. zwangsweise zurückgeschoben werden, die die GFK vollständig umgesetzt haben, die über ein nachweislich funktionierendes, rechtsstaatliches Asylsystem verfügen, die anerkannten Flüchtlingen die ihnen zustehenden sozialen Rechte gewähren und in denen nicht die Möglichkeit einer unzulässigen Kettenabschiebung droht. In solchen Fällen müssen die Betroffenen die rechtsschutzbewehrte Möglichkeit haben, noch in der EU auf ihren Einzelfall bezogen die Behauptung zu widerlegen, dass ihre Sicherheit in dem betreffenden Drittland gewahrt sei, und
- dass in Drittstaaten, die ihre völkerrechtlichen bzw. vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen, aus einem Mitgliedstaat heraus keine Personen rückgeführt werden sollen.

9. Verantwortungsteilung

Auf dem informellen Treffen des Europäischen Rates für Justiz und Inneres am 20. bis 22. September 2006 in Tampere hat Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble (CDU), die Bitte der spanischen Regierung nach finanzieller Unterstützung angesichts der vielen Bootsflüchtlinge auf den Kanarischen Inseln zurückgewiesen. „Bevor über EU-Hilfen gesprochen werden könne“ so wird Dr. Wolfgang Schäuble in der „taz“ vom 23. September 2006 zitiert, „müsse Spanien sicherstellen, dass jeder Flüchtling in der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac registriert und hinterher abgeschoben werde. Weil dann Freunde und Bekannte sehen, dass es keinen Erfolg und keinen Sinn hat, die gefährliche Reise übers Meer anzutreten“. „Anfreunden“ könne sich der Bundesminister allenfalls mit dem Vorschlag des EU-Innenkommissars Franco Frattini, Spanien und Italien mit Geldern aus dem EU-Katastrophenfonds zu helfen (FTD, 22. September 2006).

Der UNHCR hingegen fordert immer wieder eine Vereinbarung über Verantwortungsteilung zwischen den EU-Ländern, mit dem Ziel, aus Seenot gerettete Asylsuchende aufzunehmen und so das Asylsystem des an sich zuständigen Mitgliedstaates zu entlasten (vgl. “Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees rescued at Sea” vom 18. März 2002, S. 9, zitiert nach: Europarats-Dokument CAHAR (2005) 16, vom 23. Oktober 2005).

Und auch das Europaparlament setzt sich in seiner Entschließung zur gemeinsamen Einwanderungspolitik vom 28. September 2006 dafür ein,

- dass den von derartigen Notfällen unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten Zugang zur technischen Hilfe bzw. zu Mitteln, wie dem ARGO-Programm bzw. zu den geplanten Europäischen Flüchtlings-, Außengrenzen-, Integrations- bzw. Rückführungsfonds gewährt werden sollte;

- dass so schnell wie möglich ein Notfonds geschaffen werden sollte, aus dem „Experten-Unterstützungsteams“ (zur Hilfe bei der Aufnahme an den Grenzen) finanziert werden sollen;
- dass NGOs, die vor Ort Nothilfe leisten, finanziell unterstützt werden sollten;
- dass der Grundsatz der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (dass nämlich immer der Mitgliedstaat für die Behandlung eines Asylantrags zuständig ist, in das der/die jeweilige Asylsuchende eingereist ist) so schnell wie möglich geändert werden sollte – denn die bisherige Regelung würde den Mitgliedstaaten im Süden und im Osten der EU „eine unerträgliche Last aufbürden“. Stattdessen solle ein „gerechter Mechanismus für eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten“ eingeführt werden.

Die Bundesregierung sollte daher die deutsche EU-Präsidentschaft nutzen, um eine Initiative mit dem Ziel zu starten, eine verbesserte Aufteilung der finanziellen Kosten sowie einer humanen Verteilung von aus Seenot geretteten Personen zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen – wobei im Hinblick auf die Verteilung von Asylsuchenden sichergestellt sein muss, dass humanitäre Grundsätze beachtet und integrationsfördernde Faktoren berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere den Schutz von Minderjährigen und die Gewährleistung der Familieneinheit. Eine solche Initiative wäre nicht nur ein Akt der Solidarität, sondern ist auch (so wie dies die Bundesregierung im Falle von Malta im Juli 2006 auch unter Beweis gestellt hat) ein sinnvoller Beitrag, die Asylsysteme der an sich zuständigen Mitgliedstaaten zu entlasten.

10. Aktive Aufnahme von Flüchtlingen

Die EU-Kommission hatte in ihrer Mitteilung über die „Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“ (KOM (2004) 410 vom 4. Juni 2004) Folgendes vorgeschlagen:

- ein geschütztes Zulassungsverfahren für Flüchtlinge in Herkunftsregionen bzw. Transitstaaten (durch Außenstellen der Asylbehörden in den Botschaften der Mitgliedstaaten) zu gewährleisten bzw.
- die freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen, die der UNHCR in Drittstaaten zuvor bereits anerkannt hat (das sog. Resettlement-Verfahren) zu entwickeln.

Solche Vorschläge sind dann sinnvoll, wenn sie als freiwilliges und ergänzendes Instrument einer humanitären Aufnahme angelegt sind. Sie dürfen also die Möglichkeit einer spontanen Flucht in die EU nicht einschränken.

Das kurz darauf verabschiedete Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht sah vor, dass die 2005 einzuleitenden regionalen Schutzprogramme der EU auch ein gemeinsames Neuansiedlungsprogramm umfassen sollten (EU-Ratsdokument Nr. 16054/04 vom 13. Dezember 2004).

Der Ratsbeschluss über die Einrichtung regionaler Schutzprogramme in der Ukraine, Moldau und Belarus sowie für Subsahara-Afrika (insbesondere die Region der Großen Seen/Ostafrika) sieht dementsprechend auch ein „von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis durchzuführendes gemeinsames Neuansiedlungsprogramm“ vor (EU-Ratsdokument 12645/05 vom 12. Oktober 2005).

Die EU-Kommission hat in ihrem im Mai 2006 geänderten Vorschlag über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des geplanten Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ empfohlen, freiwillige Wiederansiedlungsmaßnahmen künftig über den Europäischen Flüchtlingsfond zu unterstützen (KOM (2005) 123/2 vom 24. Mai 2006). Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erklärt, sie unterstütze – vorbehaltlich von Änderungen in Detailfragen – diesen Vorschlag der EU-Kommission (Bundestagsdrucksache 16/2060).

Im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft sollten daher die Verhandlungen über den Kommissionsvorschlag (KOM (2005) 123/2) abgeschlossen und dann unmittelbar mit Resettlements-Aktionen begonnen werden (entweder im EU-Rahmen oder – als Vorbildmaßnahme – durch die deutsche EU-Präsidentschaft) – so wie dies die ehemalige Bundesregierung schon in der letzten Wahlperiode vorgeschlagen hatte.

11. Ein ausgewogenes asyl- und migrationspolitisches Gesamtkonzept der EU

„Die Europäische Union verfügt auch sieben Jahre nach der Annahme des Programms von Tampere noch nicht über eine kohärente Einwanderungspolitik“, so die Feststellung des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung zur gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU vom 28. September 2006 (P6_TA-Prov(2006)0386).

Dabei braucht die EU ein flüchtlings- und einwanderungspolitisches Gesamtkonzept. Dieses sollte zum einen die Unterstützung einer zielgerichteten Entwicklungszusammenarbeit, einer fairen Handels- und Agrarpolitik und eines nachhaltigen Umweltschutzes sowie die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsbildung sowie des kulturellen Austausches und einer kooperativen Sicherheitspolitik zum Ziel haben.

Begreift man den Aspekt der Schaffung neuer legaler Möglichkeiten der Wirtschaftsmigration als einen unverzichtbaren Parameter für die Ausgewogenheit eines Migrationskonzeptes, dann richtet sich die o. g. Kritik des Europäischen Parlaments vor allem an die Arbeit des Rates bzw. Europäischen Rates.

Derzeit sind fünf Beschlüsse des Rates bzw. Europäischen Rates einschlägig:

In drei Ratsbeschlüssen taucht der Aspekt der Wirtschaftsmigration nur in Form einer unverbindlichen Bereitschaft auf, Vorschläge zur befristeten bzw. zirkulären Migration (also das Pendeln von bereits in der EU lebenden Migrantinnen und Migranten mit ihren Herkunftsländern) ausloten bzw. prüfen zu wollen:

- Beschluss des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen „Migration und Außenbeziehungen“ (EU-Ratsdokument Nr. 14172/05 vom 21./22. November 2005)
- Beschluss des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen „Strategie für die externe Dimension der JI-Politik“ (EU-Ratsdokument Nr. 14960/05 vom 12. Dezember 2005 i. V. m. EU-Ratsdokument Nr. 15446/05 vom 6. Dezember 2005)
- Beschluss des Europäischen Rates für Justiz und Inneres „Position der EU im Rahmen des hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen über internationale Migration und Entwicklung“ (EU-Ratsdokument Nr. 11740/06 vom 17. Juli 2006).

In den beiden Beschlüssen des Europäischen Rates vom 15./16. Dezember 2005

- „Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum“ (EU-Ratsdokument Nr. 15914/1/05 vom 30. Januar 2006) und
- „Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft (EU-Ratsdokument Nr. 15914/1/05 vom 30. Januar 2006 i. V. m. EU-Ratsdokument Nr. 15702/1/05 vom 14. Dezember 2005)

wird das Anliegen der Erleichterung der Wirtschaftsmigration gar nicht behandelt.

Dass dies auch die Absicht des Rates war, ergibt sich daraus, dass der Rat im Zuge seiner Beratungen aus den Vorarbeiten der EU-Kommission stets die Passagen gestrichen hat, in denen die Zulassung von Wirtschaftsmigration

empfohlen wurde (vgl. z. B. KOM (2005) 621 vom 30. November 2005 und KOM (2006) 409 vom 14. Juli 2006).

Auf der Grundlage der o. g. Ratsbeschlüsse bewegt sich auch der Vorschlag, den Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble gemeinsam mit seinem französischen Amtskollegen Nicolas Sarkozy am 26. Oktober 2006 der Öffentlichkeit vorgestellt hat („Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“): Darin schlagen die Minister Dr. Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy Quoten der Arbeitsmigration für bestimmte Berufe vor – was für die Haltung der Bundesregierung einen begrüßenswerten Richtungswandel darstellt.

Gleichzeitig will die deutsch-französische Initiative aber lediglich die Möglichkeit eines befristeten Aufenthalts für Arbeitsmigrantinnen und -migranten zulassen.

Dieser Vorschlag ist insofern unzureichend, als sich die Frage befristeter Arbeitsaufenthalte nur für zwei Bereiche der Arbeitsmigration stellt (namentlich der Saisonarbeit und bei der Erteilung von Mehrfachvisa, z. B. für ausländische Führungskräfte). Im Hinblick auf qualifizierte Arbeitsmigrantinnen und -migranten wäre der von Minister Dr. Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy vertretene Ansatz in zweierlei Hinsicht kontraproduktiv: Aus wirtschaftlicher Sicht ist klar, dass unter diesen Voraussetzungen qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten die EU meiden und die Länder bevorzugen würden, die ihnen günstigere Aufnahmebedingungen bieten. Und zweitens wiederholt Dr. Wolfgang Schäuble mit seinem Vorschlag – allen wohlfeilen Worten beim Integrationsgipfel zum Trotz – den Fehler der alten deutschen „Gastarbeiter“-Politik, die 50 Jahre lang die Augen davor verschloss, dass eben Menschen kamen – und auch blieben.

Im Vergleich zu den Ansätzen des Rates bzw. der deutsch-französischen Initiative verfolgt die EU-Kommission ein tatsächlich ausgewogenes Migrationskonzept. Dieses lässt sich z. B. anhand des EU-Programms AENEAS darstellen: Dieses will in Herkunfts- und Transitstaaten bis Ende 2006 Projekte zum sog. capacity building in den Bereichen Migration und Asyl finanzieren (Erlass von Rechtsvorschriften zur legalen Einwanderung, Asyl und Integration sowie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung – aber auch Vorhaben zur Verbesserung der Grenzkontrollen bzw. der operativen (grenz)polizeilichen Zusammenarbeit).

Die EU-Kommission schlägt nun vor, das AENEAS-Programm in ein sog. Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl zu überführen (KOM (2006) 26 vom 25. Januar 2006). Die Kommission setzt sich für ein Konzept ein, „das über Fragen der Grenzkontrolle und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung hinausgeht“: Künftig sollten alle Facetten der Migration abdeckt werden, wobei – so die EU-Kommission – die „Bezüge zu Migration und Entwicklung und zur Wirtschaftsmigration die größten Neuerungen mit sich bringen“ werden. Damit solle dem „Erfordernis“ Rechnung getragen werden, dass in Zukunft „Arbeitsmigranten das Funktionieren unserer Wirtschaft in Sektoren gewährleisten müssen, in denen die EU mit einem Mangel an Arbeitskräften und Qualifikationen konfrontiert ist, und mit denen gleichzeitig die durch die Migration entstehenden Vorteile sowohl für die Migranten und als auch für ihre Herkunftsländer maximiert werden“.

Ihr Migrationskonzept will die EU-Kommission auf fünf Säulen aufbauen:

- Förderung der Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung,
- Förderung einer gut organisierten Steuerung der Arbeitskräftemigration,
- Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Erleichterung der Rückübernahme illegaler Einwanderer,

- Schutz von Migranten vor Ausbeutung und Ausgrenzung,
- Förderung von Asyl und internationalem Schutz, einschließlich regionaler Schutzprogramme.

Das Europäische Parlament übernimmt in seinen beiden Entschließungen

- „Entwicklung und Migration“ (P6_TA-PROV(2006)0319 vom 6. Juli 2006) und
- „Zur gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU“ (P6_TA-Prov(2006)0386 vom 28. September 2006)

den konzeptionellen Ansatz der EU-Kommission.

So empfiehlt das Europäische Parlament – ausgehend von dem Ansatz, dass „Mobilität ein Menschenrecht“ sei:

- Die Gewährleistung der „Mobilität von Intelligenz“ bzw. die „vollständige Teilhabe der Entwicklungsländer am Austausch von Kompetenzen auf dem weltweiten Arbeitsmarkt“ sowie „konkrete Initiativen [der EU-Kommission bzw. der Mitgliedstaaten] zur Förderung des Zugangs zu den legalen Zuwanderungskanälen“.
- Vor diesem Hintergrund müsse das AENEAS-Nachfolgeprogramm seine Mittel ab 2007 „für eine Entwicklungsstrategie, insbesondere durch die Finanzierung von Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Entwicklung verwenden, um beispielsweise Ausgaben für den weiteren Schutz der EU-Außengrenzen zu vermeiden“.

Die Bundesregierung sollte vor diesem Hintergrund die deutsche EU-Präsidentschaft dafür nutzen,

- die bisherigen Migrationskonzepte des Rates um den Aspekt der Schaffung neuer legaler Möglichkeiten der (Wirtschafts-)Migration zu ergänzen,
- den Vorschlag der EU-Kommission für die Überführung von AENEAS in ein ausgewogenes und kohärentes thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl zu unterstützen.

12. Neue Instrumente für die Zulassung von Wirtschaftsmigration

Nach Artikel III-168 Abs. 5 des EU-Verfassungsentwurfs sollen die Mitgliedstaaten „selber festlegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittstaaten in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen“.

Auf Grundlage dieses verfassungsrechtlichen Ansatzes hatte die EU-Kommission am 21. Dezember 2005 einen „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ (KOM (2005) 669) vorgelegt. Darin schlägt sie zum einen eine Rahmenrichtlinie vor, welche die Schaffung einer EU-weit einheitlichen Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung zum Ziel hat sowie Regelungen zur Anerkennung ausländischer Diplome und beruflicher Qualifikationen.

Diese Rahmenrichtlinie will die Kommission durch vier Richtlinien ergänzen:

- Schaffung eines gemeinsamen Verfahrens für die Auswahl, Zulassung und die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen von hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern; Gewährleistung beruflicher Mobilität im Binnenmarkt sowie Prüfung einer Öffnungsklausel für Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit anderweitigen beruflichen Qualifikationen;
- Schaffung einer Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für Saisonarbeitnehmerinnen und -arbeiter;

- Schaffung gemeinsamer Verfahren zur Regelung der Einreise und des befristeten Aufenthalts für Führungskräfte und Spezialisten internationaler Unternehmen aus Drittstaaten innerhalb der EU;
- Regelungen für bezahlte Auszubildende.

Ergänzend hierzu plant die EU-Kommission dreierlei:

- die Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation für in der EU lebende Migrantinnen und Migranten (etwa durch die Vergabe von Langzeit- bzw. Mehrfachvisa), damit sie in ihren Herkunftsländern z. B. arbeiten oder investieren bzw. wissenschaftlich tätig sein können, ohne ihren legalen Aufenthaltsstatus in einem Mitgliedstaat zu verlieren;
- ein umfassendes und kohärentes Konzept zur ethischen Anwerbung von Personal für die Bereiche, die besonders anfällig für die Abwanderung von Fachkräften sind (vgl. den Vorschlag der EU-Kommission KOM (2005) 642 vom 12. Dezember 2005);
- die gezielte Förderung der wissenschaftlichen und beruflichen Qualifizierung künftiger legaler Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Herkunftsland – etwa durch institutionelle Partnerschaften z. B. zwischen Forschungseinrichtungen und Universitäten (aber auch zwischen Krankenhäusern) der Entwicklungsländer und der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig will die Kommission Austauschprogramme für Studierende und junge Hochschulabsolventen aus Entwicklungsländern ebenso unterstützen wie die gemeinsame Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und Diplomen.

Sinnvoll abgerundet werden müsste eine ausgewogene europäische Wirtschaftsmigration – so die EU-Kommission – durch die energische Beseitigung entsprechender Pull-Faktoren innerhalb der EU. So hat die EU-Kommission in ihrer „Mitteilung über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen“ darauf hingewiesen, dass in der EU ein signifikanter Schwarzarbeitsmarkt existiert, auf dem nicht nur Unionsbürgerinnen und -bürger, sondern systematisch auch unerlaubt eingereiste Migrantinnen und Migranten ausgebeutet werden. Die Anstrengungen der EU bzw. der Mitgliedstaaten gegen die Schwarzarbeits-Unternehmer sind erheblich zu verstärken. Diese müssen in einem angemessenen Verhältnis zu anderweitigen Maßnahmen stehen, mit denen die ungesteuerte Zuwanderung in die EU unterbunden werden soll (KOM (2006) 402 vom 19. Juli 2006, S. 10 f.).

Die Bundesregierung sollte die deutsche EU-Präsidentschaft nutzen, um

- die Beratungen um den strategischen Plan der EU-Kommission zur legalen Zuwanderung abzuschließen,
- ergänzende Initiativen zugunsten der legalen Zuwanderung qualifizierter Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie zur aufenthaltsrechtlichen Erleichterung der Pendelmigration zu starten und
- Vorschläge zu einer verbesserten und kohärenten Bekämpfung der Schwarzarbeit in allen Mitgliedstaaten vorzulegen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333